a cura di
ELISABETTA COLOMBO e FABIO RUGGE

RAPPRESENTANZA TERRITORI INTERESSI

Omaggio a Piero Aimo

Estratto

Ernesto Bettinelli
La vana ricerca del "giusto bicameralismo" e una possibile alternativa

GIUFFRÈ
GIUFFRÈ FRANCIS LEFEBVRE

2024

LA VANA RICERCA DEL "GIUSTO BICAMERALISMO" E UNA POSSIBILE ALTERNATIVA

di *Ernesto Bettinelli*

Al di là dell'enunciazione di principi dottrinali e delle argomentazioni, asettiche e neutre, di carattere strettamente giuridico, emergono, in tutta la loro forza e cogenza, le più prosaiche dinamiche di potere che orientano e condizionano sempre i processi di fondazione, o revisione, degli ordinamenti costituzionali. Gli storici delle istituzioni, nel loro lavoro interpretativo [...] si debbono occupare soprattutto di questi secondi aspetti, meno "nobili" e più materiali, ma non per questo meno rilevanti e significativi.

Così Piero Aimo conclude un suo recente saggio (1).

Queste disincantate considerazioni lasciano immaginare che l'Autore non si sia troppo sorpreso che il disegno di legge di riforma costituzionale, presentato dall'attuale Governo al Senato della Repubblica (2), non contempli alcuna correzione all'anomalo bicameralismo perfetto che caratterizza il nostro sistema rappresentativo, da sempre oggetto di critiche e di propositi innovatori in Parlamento e al Governo. Anzi, la norma "dispetto" che sopprime il potere del Capo dello Stato di nominare una piccola quota di « senatori a vita » renderebbe ancora più eguali le due assemblee legislative. Una tale deviazione dai precedenti tentativi di modifica dell'organizzazione costituzionale dello Stato si spiega con l'intento dei proponenti di concentrare l'attenzione sul Governo e sul Presidente del Consiglio, che dovrebbe essere eletto direttamente dal corpo elettorale e acquisire un "primato" che sovrasta le altre istituzioni, rappresentative e di garanzia.

Nella previsione, poi, che l'introduzione del c.d. "premierato" potrà dipendere solo dall'esito favorevole di un più che probabile referendum costituzionale si è ritenuto opportuno cautelarsi mettendo di fronte al corpo elettorale un quesito "disorganico", seppure omogeneo e (apparentemente)

---

(1) Piero Aimo, *Un Senato "Regionale" e delle Autonomie: Proposte e dibattiti in Assemblea Costituente*, in « Studium Ricerca », CXVIII (2022), 2, pp. 41-52. La citazione è alle pp. 49-50.

(2) In data 15 novembre 2023, atto n. 935.

circoscritto, nel quale emerga prepotentemente l'investitura del Presidente del Consiglio da parte del popolo, esaltandone ancora più la sovranità e riducendo i limiti evocati dal II comma dell'art. 1 della Costituzione, senza necessità di coinvolgere formalmente le disposizioni della Carta relative al Parlamento.

Il superamento (o lo stravolgimento) della forma di governo parlamentare vigente e l'obiettivo preminente della "stabilità" del potere esecutivo fanno dunque perdere interesse immediato alla riorganizzazione degli organi di rappresentanza politica, non più guardati come baricentro del sistema politico-costituzionale, nonostante la legge costituzionale n. 3 del 2001, che ha riscritto il Titolo V della Costituzione, abbia preannunciato, all'art. 11, comma 1, « la revisione delle norme del titolo I della parte seconda della Costituzione ». E nonostante le molteplici e ricorrenti iniziative promosse anche in un passato non remoto proprio in sede governativa che hanno chiamato a raccolta studiosi di diritto costituzionale di vario orientamento per individuare e approfondire in una dimensione sistemica o "organica" soluzioni in grado di rendere il nostro pluralismo istituzionale più efficiente e compatibile con i dirompenti mutamenti del sistema politico e sociale.

Si è, ad esempio, dimenticato che con il DPCM 11 giugno 2013 venne istituita, con una certa solennità e con l'esplicito avvallo del Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano, una Commissione di autorevoli accademici, presieduta dall'allora Ministro per le riforme costituzionali, Gaetano Quagliarello, con il compito di « formulare proposte di revisione della parte seconda della Costituzione » con espresso riferimento all'« assetto bicamerale del Parlamento » (art. 1). Gli esiti di questa riflessione, contenuti in una *Relazione finale*, furono poi "consegnati" a entrambe le Camere nel settembre dello stesso anno, come previsto da concomitanti risoluzioni sottoscritte dai capigruppo dell'ampia e composita maggioranza di "larghe intese" che all'epoca sosteneva il Governo Letta (3).

Ora, in questo inedito contesto, così poco sistemico e mirante a sollecitare suggestioni popolari immediate più che riprendere con sapienza e senza laceranti impazienze antiche riflessioni, è quasi un conforto rivisitare gli scritti di lungo respiro, condotti con una metodologia storica assai rigorosa, che Piero Aimo ha dedicato alla questione del bicameralismo nel nostro Paese, con particolare riguardo al problema ormai secolare della "seconda Camera" e all'impellenza di una sua revisione a partire dalla sua prima e

(3) Approvate il 29 maggio 2013: mozioni n. 1-56 alla Camera e 1-47 al Senato.

ormai classica monografia, *Bicameralismo e Regioni* (4). La ricerca abbraccia tutta la storia costituzionale del nostro Paese: dal periodo statutario alla rinascita democratica fino alle successive e conseguenti discussioni nel primo trentennio repubblicano che intendevano riprendere ipotesi di una configurazione più soddisfacente della rappresentanza politica che in Assemblea costituente si erano arenate e vicendevolmente bloccate, non riuscendo (anche per motivi di tempo) a trovare ragionevoli compromessi.

Il dilemma, tuttora insoluto, che si trascina dal periodo statutario è: perché e quale seconda Camera. Sulla riforma del Senato regio e sulle pagine che Aimo dedica a essa si intrattiene in questo volume Francesco Bonini. Io vorrei solo sottolineare l'attenzione e l'empatia che il nostro Autore riserva alle istanze autonomiste territoriali e ai pur incerti e inconcludenti progetti di rappresentarle, in qualche misura, in un Senato radicalmente trasformato, già all'inizio dell'esperienza liberale-costituzionale. La continuità di questo interesse si inquadra nel tema più generale e prediletto che ha impegnato l'attività scientifica e didattica di Aimo (5), magistralmente compendiato nell'opera *Stato e poteri locali in Italia. Dal 1848 a oggi* (6).

Il suo approccio alla questione della formazione e del ruolo di un'*ideale* seconda Camera è dunque "ascendente" e positivo nell'ambito di una forma di stato che valorizzi al massimo le istituzioni territoriali per la loro prossimità con la vita reale dei cittadini. Non è dunque un punto di vista *negativo* tipico, ad esempio, di chi vorrebbe assegnare al secondo ramo del Parlamento soprattutto la funzione di contrappeso o freno conservatore alle "intemperanze" della prima assemblea legislativa saldamente ancorata al principio pervasivo di sovranità popolare, che conferisce alla maggioranza elettorale un potere esclusivo di indirizzo politico, sia pure *nei limiti della Costituzione*.

L'ancestrale paura del "giacobinismo", che concentra in una sola assemblea la rappresentanza della Nazione e il potere legislativo e costituente (7), ha, infatti, sempre condizionato il dibattito sulla struttura del Parlamento in ragione della diffusa convinzione che gli interessi politici dovessero e deb-

---

(4) Piero Aimo, *Bicameralismo e Regioni. La camera delle autonomie: nascita e tramonto di un'idea. La genesi del Senato alla Costituente*, Milano, Edizioni di Comunità, 1977.

(5) Suffragata nei saggi di Piero Aimo, *Strutture e funzioni del Senato regio*, in *Il Parlamento italiano, 1861-1988*, I, Milano, Nuova CEI, 1988, pp. 107 ss. e Id., *Regioni e autonomie locali nel Senato: proposte di riforma nell'Italia liberale*, in *Le istituzioni e le idee. Studi indisciplinati offerti a Fabio Rugge per il suo settantesimo compleanno*, a cura di Elisabetta Colombo, Milano, Giuffrè Francis Lefebvre, 2022, p. 33 ss.

(6) Roma, Carocci, 2010^2.

(7) « Il Corpo legislativo è uno, indivisibile e permanente »: art. 39, comma 1, dell'Atto costituzionale del 24 giugno 1793.

bano essere contemperati da altri interessi non necessariamente collegati all'appartenenza partitica-ideologica e siano rappresentabili in un'apposita istituzione parlamentare: il Senato, appunto.

In Assemblea costituente contro la tesi monocameralista sostenuta dai partiti di sinistra, che ravvisavano nella seconda Camera un « espediente per imbrogliare la prima Camera » (8), vengono formulate varie proposte, più o meno complesse, per completare e arricchire la funzione rappresentativa del Parlamento attraverso un Senato capace di dare equilibrata accoglienza alle differenziazioni (e contrapposizioni) di varia natura che animano la società civile. Le parole/concetti chiave nelle varie fasi delle discussioni sono: « categorie » (con riferimento soprattutto alle attività di lavoro subordinato e professionali socialmente più evidenti) e « territori » (enti locali in generale e regioni, in particolare). Esse sono rivelatrici di progetti alternativi che ci si sforza invano di conciliare per evitare quell'inconcludenza che, dinanzi all'insormontabile argomento del "*cui prodest*", alla fine ha prodotto l'anomalo e insoddisfacente (per avviso quasi unanime) bicameralismo eguale del Parlamento italiano.

Le tendenze emerse in Assemblea costituente e riprese successivamente, ma quasi in sordina, da minoranze politiche e dottrinali nel corso delle prime legislature repubblicane sono da Aimo condensate in tre « filoni ideologici » (9). Oltre all'ipotesi monocameralista (certamente la più semplice e lineare) rimangono in campo quella « della modifica strutturale/funzionale a base regionale e/o corporativa » e quella, più limitata, « della razionalizzazione delle procedure » (10). L'analisi critica di ciascuna viene svolta senza preconcetti, per metterne in luce gli aspetti positivi unitamente a quelli più problematici e tenendo presenti le motivazioni e le concrete rivendicazioni politiche e sociali che le hanno storicamente ispirate. Secondo l'Autore l'adesione all'uno o all'altro modello dovrebbe affidarsi non solo a ragioni teoriche, ma soprattutto al loro « coefficiente di praticabilità » che si evince dalle condizioni attuali del sistema politico e dall'evoluzione dell'ordinamento (11). In questa prospettiva, che concilia le attitudini dello storico con il realismo dello scienziato della politica, Aimo non ha nascosto le sue preferenze per la trasformazione del Senato in « Camera delle regioni » in una congiuntura di percepibile ottimismo che lo induceva ad auspicare una « modifica del sistema bicamerale [che] non [avrebbe potuto] essere ulteriormente rinviata » e ad augurarsi « che l'impegno regionalistico dei partiti

(8) Così Pietro Nenni nella seduta del 10 marzo 1947.
(9) In *Attualità della riforma del Senato*, in « Vita e pensiero », LXIII (1980), 1, pp. 15 ss.
(10) Ivi, pp. 21-22.
(11) Ivi, p. 26.

[consentisse] di portare a compimento il grandioso disegno autonomistico voluto dai costituenti a trent'anni dalla proclamazione della Repubblica e dopo un decennio dall'istituzione delle regioni a statuto ordinario » (12).

Una tale fiducia viene sapientemente ribadita, di lì a poco, in un altro saggio nel quale si avverte che un percorso riformista per essere costruttivo non può prescindere dallo sviluppo del dibattito fin dai suoi esordi e dai suoi esiti che sul lungo periodo possono rivelarsi non definitivi, in presenza di una situazione meno conflittuale tra forze politiche, sia pure tra loro concorrenti (13). In sostanza, si trattava di superare l'*impasse* che alla Costituente aveva prodotto una configurazione del bicameralismo « ambigua e contraddittoria » (14). Prevalsero infatti

> gli accordi tattici e i compromessi strumentali tra le forze politiche sicché il principio bicamerale che, all'inizio poteva avere un suo preciso significato in quanto prevedeva la presenza di una seconda camera dotata degli stessi poteri della prima, ma differente per formazione, si è trasformato in un'inutile duplicazione di assemblee legislative, omogenee nella loro composizione e funzione (15).

Nel sottotitolo della sua prima, già ricordata, monografia Aimo aveva postillato l'ipotesi di una Camera delle regioni come « tramonto di un'idea » (16). Eppure, nei lavori successivi intravede qualche spiraglio per il suo recupero, in quanto gli appare l'unica possibilità facilmente condivisibile di correzione del bicameralismo paritario, nonostante le non sopite preoccupazioni che due Camere chiamate a esercitare le stesse funzioni, ma di diversa estrazione, avrebbero potuto entrare in conflitto tra di loro con ricadute negative sull'*iter* legislativo e sulla complessiva stabilità del sistema politico. Egli confida comunque in un virtuoso compromesso tra gli attori politici in grado di rimuovere simili obiezioni, favorito dal vasto consenso che « una Camera rappresentativa e garante delle autonomie territoriali » riscuoteva anche tra gli esponenti dei movimenti europeisti che all'epoca patrocinavano la costruzione di un'« Europa delle regioni » per diluire la rigidità delle persistenti sovranità statali (17). È assai significativa in proposito una nota molto argomentata di Francesco Rossolillo, autorevole esponente del Movi-

(12) Ivi, p. 27.

(13) Piero Aimo, *Il ruolo del Senato dalla Costituente ad oggi*, in « PiemontEuropa », 1983, 1-2, pp. 20-23.

(14) Ivi, p. 21.

(15) *Ibidem.*

(16) Cfr. *supra* nota 4.

(17) Aimo, *Il ruolo del Senato dalla Costituente ad oggi*, cit., p. 23.

mento federalista europeo, proprio all'inizio dei lavori della Commissione bicamerale per la riforma delle istituzioni (presieduta dal liberale Aldo Bozzi, già costituente), che in modo alquanto perentorio conclude:

> La creazione di un Senato delle regioni è, dal punto di vista istituzionale, perfettamente coerente con la prospettiva di una riforma democratica della Comunità, in quanto costituisce la logica estensione all'interno dello Stato dell'equilibrio federale sul quale quella dovrà necessariamente fondarsi. Si tratta quindi di due prospettive che si rafforzano a vicenda. Senza questo collegamento, la creazione del Senato delle regioni — come qualunque altra riforma istituzionale interna — sarà del tutto incapace di migliorare la qualità della vita politica e l'efficienza del Parlamento nel nostro Paese (18).

Queste esortazioni rimasero, tuttavia, senza risposta pur in un clima più disteso tra le forze politiche apparentemente disponibili ad affrontare i problemi rimasti insoluti o aperti in sede costituente. Nelle iniziative di questa prima fase (costantemente vanificate dalla mannaia della "fine legislatura") prevalse infatti un orientamento assai prudente: razionalizzare e semplificare il procedimento legislativo attribuendo un ruolo preminente alla Camera dei deputati e riservando al Senato un potere di "controllo", senza comunque intaccare in modo sostanziale la vigente struttura e composizione partitica del Parlamento. In tal senso i succinti atti parlamentari di identico contenuto che disgiuntivamente diedero l'avvio alla "Commissione Bozzi" non contemplarono tra gli « oggetti maturi ed urgenti » che essa avrebbe dovuto affrontare la riforma del Senato per quanto riguarda la sua composizione e investitura (19).

L'idea di una differenziazione meramente funzionale tra le due Assemblee e della loro *specializzazione* nel procedimento legislativo, trascurando il tema della loro *varietà* e *qualità* rappresentativa non subordinata al sistema politico nazionale, sembra essere la linea guida anche dei progetti riformatori successivi all'esperienza della Commissione Bozzi che riescono a ottenere qualche positivo riscontro in Parlamento. Così nella X legislatura il Senato approva in prima lettura un testo di revisione costituzionale (20), a sua volta corretto dalla Commissione Affari costituzionali della Camera (21), che rimodula e semplifica la "congestione" legislativa prevedendo, tra l'altro, la

---

(18) FRANCESCO ROSSOLILLO, *Considerazioni sul Senato delle Regioni*, in « Il Federalista », XXV (1983), 4, p. 143.

(19) Con una risoluzione della Camera dei deputati (14 aprile 1983) e con un ordine del giorno del Senato, nella stessa data.

(20) Nella seduta del 7 giugno 1990.

(21) Nella seduta dell'11 giugno 1991 (A.C. 4887 e abb.-A).

possibilità per le singole assemblee di approvare, in taluni casi, leggi *monocamerali*, in assenza di un "richiamo" da parte dell'altra Camera nel quadro di una più razionale e meno incerta redistribuzione delle competenze legislative tra lo Stato e le Regioni. Una simile impostazione che, tutto sommato, non travalica gli argini della cultura istituzionale degli anni della Costituente viene mantenuta anche nelle iniziative di revisione, anch'esse senza fortuna, della più ambiziosa Commissione bicamerale per le riforme istituzionali, presieduta prima da Ciriaco De Mita e poi da Nilde Jotti, legittimata nel corso dei suoi lavori addirittura da una legge costituzionale (n. 1 del 1993) che ne precisava metodo e compiti. A fronte di un notevole rafforzamento della potestà normativa delle regioni, a tal punto da definire la Repubblica come « Stato regionale », non muta l'assetto bicamerale eguale della rappresentanza politica. Il Senato quasi per "vocazione naturale" e con qualche accorgimento, come la riserva di presentazione al medesimo dei disegni di leggi "organiche" o rinforzate (relative ai principi fondamentali che avrebbero dovuto informare l'esercizio delle funzioni regionali), avrebbe potuto diventare istituzione di raccordo tra Stato e autonomie regionali, senza la necessità di mutarne la composizione.

Quasi paradossalmente il "Senato delle regioni" riemerge come ipotesi di differenziazione strutturale del bicameralismo perfetto con il tracollo del sistema politico inaugurato dall'Assemblea costituente e del pur contraddittorio spirito "dialogico" che aveva ispirato le sue scelte nella ricerca faticosa di un equilibrio tra le istituzioni in coerenza con la forma di governo parlamentare. Con l'avvento della cosiddetta "seconda Repubblica", impaziente di impiantare radici *proprie* anche sotto il profilo formale, mutando presupposti e connotati dell'assetto costituzionale, si afferma un approccio *olistico* ed *eversivo*, cioè di sostanziale discontinuità, se non rottura, con le concezioni e convenzioni (come la scelta proporzionalistica) alla base dell'organizzazione democratica del nostro Paese. Ne risente, in talune proposte, anche il principio *fondamentale* dell'unità e indivisibilità della Repubblica che, ai sensi dell'art. 5 della Costituzione, inquadra e sovrasta il riconoscimento e la promozione delle autonomie locali e l'attuazione del « più ampio decentramento amministrativo ».

In questa seconda fase l'approccio alle modifiche (o all'aggiornamento) delle parti "deboli" della Carta costituzionale oltrepassa le esigenze di "revisione" per assumere le dimensioni di una riforma complessiva e "organica" (22). In sostanza l'obiettivo dichiarato è quello di « *riscrivere* la Carta

(22) Mi sono soffermato criticamente su questa distinzione e sulle sue conseguenze in più occasioni e, da ultimo, nell'e-book: *No a una riforma prepotente. L'alternativa delle*

costituzionale » nella sua seconda parte come, con enfasi palingenetica, ha annotato Massimo D'Alema, presidente della (terza) « Commissione bicamerale per le riforme istituzionali » — istituita con la legge costituzionale n. 1 del 1997 — in un libro edito nello stesso anno (23).

È entro questo più ampio e contestato orizzonte (24) che trova spazio la rappresentanza degli "interessi territoriali" in un Senato non più "doppione", ma che cede il primato della legittimazione politico-partitica alla Camera dei deputati, con inevitabili ripercussioni di tipo funzionale e sulla formazione della volontà legislativa.

Il primo tentativo in questa direzione risale alle elaborazioni del "Comitato Speroni" (25), incaricato di predisporre una relazione sulle ipotesi di riforme costituzionali per dare seguito al cambiamento dei sistemi elettorali in senso maggioritario, assicurare un'effettiva governabilità del Paese senza dimenticare le istanze di "federalismo" sostenute dalla Lega, partecipe del governo. Il bicameralismo eguale viene superato con la previsione di un Senato espressione delle regioni e degli enti locali (comuni e province), eletto attraverso imprecisate procedure indirette, nel rispetto di criteri demografici. In alternativa, si prospetta anche l'opzione di una seconda Camera composta dai rappresentanti dei governi regionali, sull'esempio del *Bundesrat* tedesco (26). Sotto il profilo funzionale il Senato, pur perdendo poteri decisionali politici (il conferimento della fiducia al Governo, riservato alla prima Assemblea), mantiene un ruolo paritario nel processo legislativo limitatamente alle leggi di impatto costituzionale.

Un simile modello di differenziazione del bicameralismo non approda alla discussione parlamentare per la crisi del Governo Berlusconi, ma si può ritenere in qualche modo l'apripista della successiva "ingegneria" costituzionale. La Commissione D'Alema, prima di interrompere la sua attività il 9 giugno 1998 a causa di insanabili e, in verità, instabili divergenze sulla forma

---

revisioni meditate, 2016, in https://www.libertaegiustizia.it/2016/11/22/no-a-una-riforma-prepotente-lebook-di-ernesto-bettinelli, pp. 27 ss.

(23) Massimo D'Alema, *La grande occasione. L'Italia verso le riforme*, Milano, Mondadori, 1997, p. 8.

(24) Che perdura per oltre un ventennio, ma non resiste alla prova di due referendum costituzionali che nel 2006 e nel 2016 hanno bocciato le riforme deliberate dalle Camere senza raggiungere la maggioranza dei 2/3 dei loro componenti, come auspicato dall'art. 138, comma 3.

(25) Istituito nel 1994 con DPCM 14 luglio 1994 a firma Berlusconi.

(26) Già individuata venti anni prima in un'ambiziosa ricerca accademica dal "Gruppo di Milano", guidato da Gianfranco Miglio, *Verso una nuova costituzione*, Milano, Giuffrè, 1983.

di governo (27), sensibile alle istanze federaliste, immaginò un Senato, per così dire, "dinamico". Ordinariamente concepita come "Camera di Garanzia" (con l'attribuzione di variegati poteri di nomina e di controllo) ed eletta a suffragio universale e diretto, essa avrebbe dovuto essere convocata "in sessione speciale" per riassumere funzioni legislative in materie di interesse territoriale, integrando e raddoppiando (da 200 a 400) la propria composizione con i delegati di comuni, province e regioni, designati in ciascuna regione da appositi collegi in numero pari ai senatori dalla medesima eletti e titolari dello stesso *status.* Pertanto, anche questo piuttosto complicato progetto (frutto della mediazione tra proposte inizialmente anche lontane) accoglie il principio di una differenziazione strutturale e funzionale tra le due Camere (con la conseguente previsione, tra l'altro, di diverse tipologie di atti legislativi: monocamerali, bicamerali, soggetti a richiamo...), concentrando comunque sulla prima la responsabilità generale di indirizzo politico e il rapporto fiduciario con il Governo.

L'insuccesso della "Bicamerale D'Alema" non scoraggiò dal proseguire la ricerca di una "grande riforma" costituzionale estesa alla questione del bicameralismo. Dopo la modifica "*in senso federale*", secondo i propositi dell'allora Governo D'Alema, del Titolo V della Carta approvata con la sola maggioranza assoluta in seconda deliberazione da entrambi i rami del Parlamento e poi confermata dal referendum costituzionale del 7 ottobre 2001 (28), viene meno il "metodo bipartisan". Le maggioranze di governo fanno affidamento sulla propria "autosufficienza" nella convinzione di poter così mettere in cantiere e varare testi più coerenti e univoci. La suggestione della "Camera delle Regioni" permane in molte iniziative legislative costituzionali che pretendono di sviluppare e completare la revisione del 2001 e viene recepita in un disegno di legge costituzionale che supera la doppia votazione parlamentare senza comunque ottenere la maggioranza auspicata nella Camera dei deputati con conseguente ricorso al referendum costituzionale svoltosi il 25 e 26 giugno 2006 con esito largamente negativo (29). Questo nuovo testo (che si rifà soprattutto alla cosiddetta "bozza di Lorenzago" elaborata nel 2003 da esponenti del centrodestra), nel quadro di una forma di governo parlamentare attenuata, in virtù dell'investitura popolare del primo ministro "mediante collegamento" con una o più liste di candidati

(27) Il semipresidenzialismo maggioritario "alla francese", che sembrava aver ottenuto i maggiori consensi, fu travolto dall'inaspettata opposizione di Berlusconi, favorevole a un cancellierato alla tedesca con un regime elettorale proporzionale.

(28) A bassissima partecipazione: il 34,4 per cento del corpo elettorale.

(29) I contrari hanno raggiunto il 61,29 per cento dei voti validamente espressi (a fronte di un'affluenza alle urne pari al 52,46 per cento, del corpo elettorale).

all'elezione della Camera dei deputati, contemplava un "Senato federale della Repubblica". In verità, come si è diffusamente osservato in dottrina, una simile connotazione era impropria considerando che esso sarebbe stato eletto a suffragio universale e diretto (su base regionale e contestualmente all'elezione dei consigli regionali) e dunque sarebbe stato portatore di interessi generali più che territoriali, anche se le candidature erano condizionate dal possesso di particolari ma non stringenti requisiti: aver ricoperto (o ricoprire) cariche pubbliche elettive nella regione di riferimento, oppure esserne stati parlamentari oppure, più semplicemente, risiedere nella medesima al momento dell'indizione delle elezioni. La fragilità di questa rappresentanza degli interessi territoriali avrebbe dovuto essere compensata dalla partecipazione all'attività del "Senato federale" di *altri* rappresentanti delle regioni e delle autonomie locali da esse ricomprese (due per ciascuna), ma... senza diritto di voto. Alla differenziazione tra le due Camere avrebbero contribuito, in particolare, la possibile non contestualità della loro formazione e la rimodulazione del procedimento legislativo ancora una volta caratterizzato da diverse tipologie di atti normativi primari: *necessariamente* bicamerali, *eventualmente bicamerali* (stante la facoltà di *richiamo* a determinate condizioni), con riferimento al riparto di competenze tra Stato e Regioni. Il Senato avrebbe avuto un peso maggiore nelle materie la cui disciplina incide sull'autonomia regionale, ma complessivamente, e con qualche incertezza interpretativa, il primato rappresentativo e deliberativo sarebbe spettato alla prima Camera anche per il rapporto fiduciario esclusivo intrattenuto con il Governo.

Il "Senato federale della Repubblica" compare anche nella c.d. "bozza Violante" ([30]). In questo caso, il rapporto tra membri della seconda camera e autonomie territoriali risulta certamente più forte e diretto in quanto eletti in secondo grado, per una quota maggioritaria, da ciascun consiglio regionale "al proprio interno" e da un "Consiglio delle autonomie locali" ([31]), per una quota minoritaria. Inoltre, il mandato senatoriale avrebbe dovuto essere variabile e coincidere con quello delle assemblee di provenienza. A questa differenziazione strutturale tra i due rami del Parlamento corrisponde anche una loro diversità funzionale secondo schemi già in precedenza esplorati: adozione del criterio di specializzazione nella partecipazione al procedimento legislativo e conseguente classificazione degli atti in ordine alla loro

---

([30]) Approvata in un testo unificato dalla Commissione Affari Costituzionali della Camera dei deputati il 17 ottobre 2007, ma senza ulteriore seguito per l'interruzione della XV legislatura.

([31]) Che avrebbe dovuto raccogliere i componenti degli organi rappresentativi di comuni, province e città metropolitane.

rilevanza generale e costituzionale e/o contenuto al fine di determinare l'intensità del concorso di ciascuna Camera alla loro approvazione. La prevalenza, sia pure "ponderata" della Camera dei deputati, in virtù della sua legittimazione elettorale a suffragio universale e diretto e per il rapporto fiduciario esclusivo con il governo (con poteri rinforzati al Presidente del Consiglio per assicurare maggiore stabilità e coesione alle compagini ministeriali), non è comunque in discussione.

In questo solco si muove anche la proposta del Governo Renzi approvata dal Parlamento dopo un *iter* alquanto travagliato (32), ma respinta a larga maggioranza dal successivo referendum costituzionale (33). L'anomalia del vigente bicameralismo perfetto avrebbe dovuto essere superata da un ridimensionamento ancora più marcato del Senato. Un Senato "piccolo", quasi una « camera di compagnia » l'ho icasticamente denominato (34), non tanto perché composto da soli 95 membri (74 consiglieri regionali e 21 sindaci *in carica*, eletti dai Consigli di ciascuna regione in rapporto alla propria consistenza demografica), ma soprattutto per la notevole riduzione delle funzioni (di deliberazione legislativa) che la riforma gli avrebbe riconosciuto. In effetti, già l'enunciazione normativa di partenza che esso « rappresenta le istituzioni territoriali ed esercita funzioni di raccordo tra lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica » (mentre « la Camera dei deputati è titolare del rapporto di fiducia con il Governo ed esercita la funzione di indirizzo politico, la funzione legislativa e quella di controllo dell'operato del Governo »), lascia immediatamente percepire un rilevante disequilibrio tra le due Assemblee. La fisionomia del Senato come istituzione *permanente* e *fluttuante*, che si rinnova parzialmente e periodicamente in rapporto ai cicli elettorali cronologicamente non concomitanti, avrebbe acuito tale disequilibrio.

Da questa veloce e succinta rassegna dei più importanti, e inconcludenti (35), tentativi di revisione del bicameralismo perfetto (36), ereditato

(32) Il testo è stato varie volte emendato nelle prime deliberazioni fino a essere definitivamente licenziato dalla Camera dei deputati il 12 aprile 2016, senza comunque ottenere la maggioranza dei due terzi.

(33) Richiesto, pressoché unanimemente, dai gruppi parlamentari di maggioranza e opposizione e svoltosi il 4 dicembre 2016, con un'affluenza ai seggi superiore al precedente referendum costituzionale (ascesa al 65,47 per cento degli aventi diritto) e con un voto contrario del 59,12 per cento dei partecipanti.

(34) In Bettinelli, *No a una riforma prepotente*, cit. p. 67.

(35) In proposito, tra gli altri, ampiamente: Raffaele Romanelli, *L'Italia e la sua Costituzione*, Roma-Bari, Laterza, 2023. L'autore mette in luce anche i ricorrenti "tatticismi" dei partiti che hanno impedito un esito positivo dei vari progetti.

(36) Accompagnati da un'imponente letteratura interdisciplinare, giuspubblicistica e politologica, di cui ci si può agevolmente rendere conto consultando la *Bibliografia del*

dall'Assemblea costituente (e addirittura accentuato dalle leggi costituzionali n. 1 e 2 del 1963, che hanno eliminato i pochi elementi di discontinuità tra le due Camere in adesione al sistema politico in atto) si può cogliere la loro distanza rispetto alle più semplici ipotesi di Camera delle regioni avanzate all'origine della democrazia dei partiti, descritte con attenzione ed empatia da Piero Aimo negli scritti innanzi rievocati.

Un Senato *effettivamente* espressione delle autonomie locali, ancorché eletto *indirettamente* dai loro organi rappresentativi, avrebbe conservato una legittimazione democratica in quanto proiezione degli enti più prossimi alla vita reale dei cittadini e costituiti con il loro voto: una Camera certamente non estranea anche alle dinamiche politiche eppure più sensibile alla concretezza dei bisogni e valori comunitari. In questa dimensione la differenziazione strutturale tra le due Assemblee legislative poteva conciliarsi con la parità delle loro attribuzioni. La seconda Camera, proprio per la sua vocazione, avrebbe potuto (o dovuto) esercitare una positiva influenza sulla prima e contribuire a stemperare divisioni "irriducibili" di natura essenzialmente e astrattamente ideologica o di mera appartenenza partitica.

Una simile ottimistica visione era confermata anche dal frequente riferimento nel dibattito costituente alle « forze vive della Nazione » ([37]), che avrebbero dovuto manifestare la loro "voce" e *volontà* proprio nel Senato. Non solo gli esponenti delle categorie sociali (come suggerito soprattutto da alcune correnti cattoliche), ma anche dei territori (come insistevano con convinzione repubblicani e una parte degli azionisti) afflitti (tuttora) da profonde diseguaglianze economiche e sociali. Si potrebbe annotare che un simile richiamo poteva apparire un'allusione polemica a forze *meno vive* individuate in partiti irreggimentati e poco disponibili a compromessi ragionevoli. In verità, la Camera delle Regioni era positivamente concepita come un utile elemento di *integrazione* del sistema dei partiti per renderli ancora più partecipati e più permeabili alla società civile nella sua imprevedibile varietà, come del resto esorta l'art. 49 della Costituzione.

Ecco perché un bicameralismo *diseguale* sotto il profilo della formazione e composizione, ma *eguale* nell'esercizio delle funzioni avrebbe (ri)qualificato

---

Parlamento italiano e degli studi elettorali, a cura della Biblioteca della Camera dei deputati (https://bpr.camera.it).

([37]) Richiamate espressamente anche da Enrico De Nicola nel suo messaggio all'Assemblea costituente nel momento del suo giuramento come Capo provvisorio dello Stato (15 luglio 1946). Sui vari significati attribuiti all'espressione nel dibattito costituente sulla composizione della seconda Camera rinvio al mio *All'origine della democrazia dei partiti*, Milano, Edizioni di Comunità, 1982, pp. 295 ss.

e non indebolito la rappresentanza politica come espressione piena della sovranità popolare.

I tentativi di riforma del bicameralismo paritario, a partire dagli anni Novanta, hanno avuto un altro orizzonte. Gli obiettivi di fondo sono stati prevalentemente il rafforzamento del potere esecutivo e la sua stabilità anche attraverso il superamento della forma di governo parlamentare. Pertanto la "centralità" del Parlamento, vissuto come luogo dell'incertezza anche a causa della "degradazione" del sistema politico, si è affievolita. L'insofferenza per processi decisionali ritenuti inutilmente lunghi e l'attitudine dei governi a impadronirsi della decisione legislativa hanno incentivato l'elaborazione di soluzioni sovente assai macchinose per correggere l'insoddisfacente assetto delle istituzioni di rappresentanza politica nazionale. È emersa la tendenza a diversificare le due assemblee sia nella loro struttura, sia, parzialmente, nelle loro "attribuzioni procedimentali", con il risultato sostanziale di una Camera dei deputati preminente e di un Senato "depresso".

Forse la "via maestra" sarebbe quella di prendere atto che la prassi della seconda stagione della vicenda repubblicana ha trasformato il bicameralismo perfetto previsto dal testo costituzionale in « monocameralismo imperfetto » [38] e di procedere *realisticamente* alla razionalizzazione di questa realtà ripiegando su un monocameralismo *perfetto* capace, nondimeno, di valorizzare e riqualificare la rappresentanza e la responsabilità politica. Il processo legislativo (con opportuni adeguamenti del regolamento dell'unica Camera) potrebbe essere egualmente aperto al concorso trasparente e ponderato di tutte le competenze diffuse nella società civile, delle autonomie territoriali [39] e funzionali (come le università, ad esempio), nonché delle diverse categorie sociali interessate o controinteressate all'approvazione di una determinata disciplina normativa. Il "risparmio" di una doppia lettura permetterebbe di sfruttare nel migliore dei modi la "risorsa tempo" per una produzione legislativa più meditata, ragionevole e partecipata, senza pericolosi strappi alla forma di governo parlamentare equilibrata e *inclusiva*, sapientemente scelta dai nostri costituenti: quelli del 1946.

---

[38] Su tale *evoluzione* rinvio al mio *No a una riforma prepotente*, cit. pp. 15 ss.

[39] Ho argomentato questa opzione nell'ultimo scritto citato, osservando, in particolare, che « una sola vera Assemblea legislativa potrebbe responsabilmente interloquire anche con sedi quali le 'Conferenze Stato-Ragioni' e 'Unificata' (comprensiva delle rappresentanze delle città), non previste dalla Costituzione, ma che hanno acquistato sempre più peso politico e istituzionale pratico, dove il Governo negozia con le regioni le politiche territoriali e dove concretamente si misura la leale cooperazione tra 'parti' della medesima Repubblica » (p. 54).